考论结合　相得益彰

——《清代地方官制考》评介

张　莉

由刘子扬同志编著的《清代地方官制考》一书，已由紫禁城出版社出版。几番拜读，颇有收益。目前国内有关清代地方官制的全面考述及研究的专著，唯有此书。作者依近三十年清代档案工作的实践，以翔实的官书和档案材料为基础，给我们奉献一部考查清代地方官制和研究清代政治制度的参考书和工具书。

清是我国最后一代封建王朝。在其各个不同的社会发展阶段中，国家机器作为统治权力的象征和工具，不仅直接表现着统治阶级的意志、思想和手段，而且自然带有鲜明的时代特色，反映着各个社会阶段的发展进程。众所周知，清王朝政治体制的显著特点，是高度的封建主义中央集权。因此，它所建立的国家机器，是直接为皇权专制统治服务的。在清代全部国家机构中，如果说中央国家机构是皇权支配的中枢，那么各地方机构，则是皇权实施的网络。

《清代地方官制考》一书，通过对清代各地方机构、职官的设置和职掌演变诸方面所做的历史事实考证，揭示了清代各地方机构与职官，在皇权专制网络中的地位。该书按照清政府对各地方的统治政策和统治形式的不同，分设五章，共三十四节，约四十万字。以首章做概述，为全书的总括。以下则按“一般行政区”（即各直省）及“特别行政区”（即京畿、陪都盛京、东北三省以及各少数民族地区）分述。另以漕务、河务、盐政、税务、学政等各专职性地方机构，别立章节，集中叙述。最后考述了清末筹备立宪中的官制改革。

首章概述部分，作者不仅对清代各地方机构作了挈领性阐述，使读者对全书所考及的范围，一目了然，而且对清代地方各级行政区划作了介绍，使读者对清代地方统治结构有一整体性认识。在本章第一节清入关初期的地方职官中，作者特别对清入关前的地方机构状况，和入关初期清统治者在统一战争中建立和健全地方统治机构的过程及其发展与演变，采用夹叙夹议的笔法，指明清初统治者在建立地方职官时的主要手段，揭示出清初统治者如何利用地方行政来促进统一战争顺利发展。解决了前人未曾论及的问题。

举士与举官是封建社会中的重要政治活动，统治者视其为权力的象征。作者在本章第三节清代地方职官的选举一节中，既列述了清代文武士子从童考、岁考到六贡、四监的学而优则仕的贡监授职途径。也介绍了士子通过参加科目考试，由乡试、会试、殿试以及各种制科考试直接授职入仕的出身正途。同时还列述了或荫叙录取、或考职授官、或捐纳奖授等种种别途。尽数了清代地方官吏的全部来源。对于清代文武职官的铨选，作者从介绍清代官与缺的制度入手，经过精心提炼组合，列述了选班、除班、升班、补班等各种补缺的方式，办理程序及授官时核查规定，将清代庞杂而繁琐的举士与举官的种种作法，跃然纸上，使读者一目了然。

第二章一般行政区与第三章特别行政区的分列，突出反映清统治者对各个不同地区采取的不同统治手段与统治形式。清代地方官制的结构是内聚形的，呈现以皇帝为轴心的辐射状态。清王朝在政治、军事、经济中很多重要政策的实施，都依赖这种不同形式的地方网络来达到其高度集中的目的。作者利用丰富的第一手资料，详尽列述了从督抚、两司到各府、厅州、县的职官设置、职能等方面的情况，提出这种由小到大逐级堆砌，形似金字塔的权力机构，一切权力系于皇帝一身，而地方最高长官督抚的真正权力，只是对皇帝直接负责的观点。使读者清楚看到，清代中央集权高度集中的统治体制，在地方上的具体表现。

关于晚清时期的地方状况及清末地方官制的改革，以往很少有人进行全面细致的论述。本书作者在前人没有论述，官书档案资料又无详细记载的情况下，查阅大量清末出版发行的《东方杂志》等刊物，将其中所刊载的零星材料，经过深入分析归纳，进行了全面清晰的论述。作者在清末地方官制改革一节中，首先论述了改革前的地方管理状况。指出第一次鸦片战争后，外国侵略势力纷纷涌向中国，中国社会无论是经济基础、阶级结构，还是清政府的统治体制，均发生重大变化。这种变化主要反映在清朝统治者为了维护“天朝尊颜”，不准外国使臣直接与中央接触，特设办理外交事宜的地方官——五口通商大臣及后来的南北洋大臣。此职官的设置，表面上清统治者达到维护尊严的目的，实际上给予侵略势力以可乘之机。他们利用这一职位与中央的特殊关系，进行贿赂，以扩大其在中国的既得利益。而处于这一职位上的地方官为了摆脱封建皇权体制的束缚，亦积极寻找外国主子，作其政治、经济后台，自己则作为列强控制清政府的桥梁和工具。由于中外势力的勾结，使固有的集权体制遭到自然破坏。一些地方官僚为维护自身利益，积极投资新兴民族工业，要求调整旧的地方行政管理机构，组成新的管理机构。在这种新形势下，绅商势力得以迅速发展，要求参予地方行政管理的呼声愈来愈高。各地谋求自治的热潮亦一浪高过一浪，名目繁多的自治团体纷纷成立。这就更加剧了地方行政管理上的混乱，而原有的官僚体制已难以控制这种混乱局面。作者通过分析论证得出结论：清末地方官制改革是在清王朝统治危机不断加深，地方行政管理处于分裂割据，各自为政的混乱状况下，清政府无可奈何而为的。这就加深了人们对清末官制改革原因的了解。

清末地方官制改革是与中央官制改革协调进行的。其改革宗旨在于加强中央集权。该书在分析了当时地方军政、财政、税务等混乱情况的基础上，阐明清政府有针对性地采取措施，决定于中央新设机构，以收地方权力于中央。而在各直省，则添设各级行政管理机构，并令中央相应机构直接干预地方，以消弱各督抚的权力。作者根据改革中的实际情况，在第二章以三节的篇幅详细论证了以往论著中从未涉及的问题。如：清末官制改革中各省新设机构之一巡警道的设立问题，以往论著很少追溯巡警道设立前的警政情况。作者针对这一难题，查阅大量档案史料，并根据光绪末年出版的资料，经过综合分析提炼，证明了我国早期巡警来源是由各地商人筹集经费，雇佣而来的。这就解决了史学界由于缺乏资料而从未论及的一大难题。

第三章是为特别行政区专设的章节。此章突出反映了清朝统治者对不同地区采取不同统治方式与管理手段。东北地区是满族发祥地。为了不改变清入关前旧有的统治形式，保证满族旗民特有的地位，清统治者在掌握全国政权之后，除崇盛京为陪都，建奉天府为京府外，在整个东北地区，仍以入关前固有的八旗组织为基本统治形式，在盛京、吉林、黑龙江三处

设将军、都统、副都统进行统辖，成为清王朝统治下的一个特别地区。这种军政合一、旗民分治的统治方式直至清末官制改革，东北地区建立行省，方结束其特殊地位。

第四章少数民族地区及第五章专职性地方机构的分设，亦从不同角度反映了清王朝统治的特点。清朝是从满洲贵族在东北边疆地区建立发展起来的封建王朝。清朝统治者鉴于自己推翻明朝统治的经验，深知加强边疆少数民族地区统治的重要性。因此，在全国基本安定之后，在西北、西南及北部少数民族边疆地区，一方面设八旗官兵驻防，由中央直接派遣将军，办事大臣等员进行管理；另方面利用本地区少数民族自身的统治系统。这种双重统治方式既加强了中央对边疆地区的直接控制，又有效地联络了各少数民族上层贵族的感情。作者通过清朝对边疆地区有效管理的考证，揭示出清统治者民族政策实施的具体情况，从一个侧面说明作为少数民族统治者的清王朝在历史长河中成功地解决了边疆民族矛盾的历史经验。

清代对漕政、盐务、税务等设专职性地方职官，由中央直接管辖。众所周知，这些方面是清王朝的重要经济收入，其设立专官有利于对经济命脉的直接控制。作者在第五章中较详尽地考证了这些机构的设置及演变，特别是到晚清的发展变化，通过对统治形式演变的论述，客观地揭示出清代社会经济形态的发展变化，有力地从一个方面证实了上层建筑对经济基础的反作用。

作者为了广大读者便于查阅，在全书正文之后，根据中国第一历史档案馆所藏吏部档案，编制了《全国各省府、州、县官缺一览表》。并根据《东方杂志》刊载的资料，绘制了《宣统三年七月各省职官录》。这两个附表的编制是作者在以往官书没有任何记载的前提下，在馆藏杂档及杂志中发现、并首次公布的最新史料。

综上所述，《清代地方官制考》有如下特点：

一、考论结合、相得益彰。以往很少有人对清代地方官制进行深入研究。本书作者打破常规，采用夹叙夹议、考论结合的写作方法，对清代地方行政区划、官员来源等一系列未曾考及的问题，逐一作了详尽考证并加以论述。它不仅起到专业人员必备的工具书作用，而且是业余历史爱好者了解清代地方官制的必读书目。

二、史料丰富、翔实且有新发现。作者依从事档案工作近三十年的经验，广泛积累档案资料，运用了《清实录》《清朝通典》《清朝文献通考》《光绪会典》等大量官书资料，官书没有记载的，利用《清史稿·职官》及档案史料相互印证。如清代各地方机构是因官设署，且以“正印官”为主体，所有佐二、杂职均为附庸，故有关衙署设置及内部组织分工等问题，官书均无记载，亦很难考证。对此，作者查阅大量档案，并以《清史稿·职官》及各地方志等材料，相互印证加以说明。

三、全书以考查清代地方官制为主题，直接反映了清代社会所经历的不同历史时期的变革情况，从一个侧面深入了解清朝统治者的统治政策及思想。因此，该书又是史学工作者研究清代政治制度史必读的参考书。

尽管如此，书中亦有需要进一步探讨、深入研究的问题。如全国各省县级机构的设置及演变，只作了简单介绍，而各省每个县具体的情况，则未能逐个考查，待作者今后进行全面细致地考证。